

บันทึก

เรื่อง การแต่งตั้งผู้แทนหน่วยงานของรัฐเป็นกรรมการในบริษัทเงินทุน
อุตสาหกรรมขนาดย่อมและบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม

กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๙.๕/๘๙๑๔ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม (บอย.) และบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. กระทรวงการคลังได้เข้าถือหุ้นใน บอย. เป็นจำนวน ๗๕๐,๐๐๐ หุ้น หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๕ ของทุนจดทะเบียน และใน บสย. เป็นจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ หุ้น นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผู้ถือหุ้นกระทรวงการคลังซึ่งเข้าถือหุ้นใน บสย. ซึ่งประกอบด้วย ธนาคารออมสินถือหุ้นจำนวน ๖๓๒,๕๐๐ หุ้น และ บอย. ถือหุ้น จำนวน ๑๑๗,๕๐๐ หุ้น และเมื่อรวมหุ้นกระทรวงการคลังและหุ้นของกลุ่มผู้ถือหุ้นกระทรวงการคลังใน บสย. แล้ว เป็นจำนวน ๑,๗๕๐,๐๐๐ หุ้น หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๓.๗๕ ของทุนจดทะเบียน

๒. ในการแต่งตั้งผู้แทนเข้าเป็นกรรมการใน บอย. และ บสย. ตามข้อบังคับ บอย. และ บสย. นั้น กระทรวงการคลัง (รวมถึงกลุ่มผู้ถือหุ้นกระทรวงการคลัง) มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเป็นกรรมการใน บอย. ได้สองคน และเป็นกรรมการใน บสย. ได้สามคนโดยใน บอย. กระทรวงการคลังเสนอแต่งตั้งผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคนและผู้แทนกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมหนึ่งคน ส่วนใน บสย. กระทรวงการคลังเสนอแต่งตั้งผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนธนาคารออมสินหนึ่งคน และผู้แทนกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมหนึ่งคน การที่กระทรวงการคลังได้เสนอแต่งตั้งผู้แทนจากกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมเข้าเป็นกรรมการใน บอย. และ บสย. ก็ด้วยเหตุผลว่า บอย. และ บสย. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลืออุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และในทางปฏิบัติที่ผ่านมากรมส่งเสริมอุตสาหกรรมได้เสนออธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมเป็นกรรมการทั้งใน บอย. และ บสย. ดังนั้น เมื่อกรรมการใน บอย. (อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม) เป็นกรรมการใน บสย. ด้วย การที่ บอย. ไปลงทุน (ถือหุ้น) ใน บสย. จะกระทำได้หรือไม่ เพราะการดำรงตำแหน่งกรรมการใน บอย. และ บสย. ของผู้แทนกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมอาจจะมีการขัดกันซึ่งผลประโยชน์ (conflict of interest) หรืออาจจะเป็นการขัดต่อ มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ.๒๕๓๔ ซึ่งบัญญัติว่า "บริษัทต้องไม่ลงทุนในกิจการใดที่กรรมการของบริษัทเป็นหุ้นส่วน หรือเป็นกรรมการ หรือเป็นผู้ถือหุ้น หรือมีส่วนได้เสียอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่ด้วย ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม"

กระทรวงการคลังจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหา ดังนี้

๑. กรณีที่ผู้แทนกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการใน

บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นบุคคลคนเดียวกันกับผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม จะถือว่ามี การขัดกันซึ่งผลประโยชน์ (conflict of interest) ตามกฎหมายจัดตั้งของกิจการทั้งสองแห่ง หรือไม่

๒. กรณีที่กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมเสนอผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการในบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นบุคคลคนละคนกันกับผู้ดำรงตำแหน่งในบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม จะถือว่ามี การขัดกันซึ่งผลประโยชน์ (conflict of interest) หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมและผู้แทนบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมแล้ว เห็นว่า ปัญหาที่กระทรวงการคลังหรือมานั้นมีประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมได้เข้าถือหุ้นในบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม จะทำให้การเสนอชื่อบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมในฐานะผู้แทนกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมเข้าเป็นกรรมการทั้งในบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมและบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมในเวลาเดียวกันจะเป็นการขัดหรือต้องห้ามตามมาตรา ๑๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ.๒๕๓๔ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การที่กระทรวงการคลังเสนอชื่อผู้แทนกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมต่างคนกันเข้าเป็นกรรมการในบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมและบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม จะเป็นการขัดหรือต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๑๓ บัญญัติห้ามการลงทุนในกิจการใดที่กรรมการของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นหุ้นส่วน หรือเป็นกรรมการหรือเป็นผู้ถือหุ้นอยู่แล้วก่อนการลงทุน แต่สำหรับปัญหาที่กระทรวงการคลังหรือมานี้ เป็นกรณีที่บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมได้ลงทุนโดยการเข้าถือหุ้นในบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมก่อนหน้านี้จะมีการเสนอแต่งตั้งกรรมการของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม (คืออธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม) ไปเป็นกรรมการในบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม กรณีดังกล่าวนี้จะขัดต่อมาตรา ๑๓ ด้วย หรือไม่ ในเรื่องนี้ ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ได้ชี้แจงว่า อาจเกิดการขัดกันของผลประโยชน์ซึ่งเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมมาได้ หากมีการแต่งตั้งบุคคลคนเดียวกันเป็นกรรมการในทั้งสององค์กร เช่น เมื่อบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมได้อนุมัติเงินกู้แก่การระดมอุตสาหกรรมรายใด และการระดมอุตสาหกรรมรายนั้นมีหลักประกันเงินกู้ไม่เพียงพอ จึงเสนอโครงการเพื่อให้บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมค้ำประกันสินเชื่อแก่การระดมอุตสาหกรรมรายนั้น กรณีเช่นนี้หากกรรมการในบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นบุคคล

^๑ มาตรา ๑๓ บริษัทต้องไม่ลงทุนในกิจการใดที่กรรมการของบริษัทเป็นหุ้นส่วน หรือเป็นกรรมการ หรือเป็นผู้ถือหุ้น หรือมีส่วนได้เสียอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่ด้วย ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

คนเดียวกันกับกรรมการในบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมอาจทำให้ไม่มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุมัติการค้าประกันสินเชื่อดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมฯ ประกอบคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติของมาตรา ๑๓ รวมถึงกรณีที่บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมได้ทำการลงทุนอยู่ก่อน แล้วจึงมีการแต่งตั้งกรรมการในภายหลังด้วย ดังนั้น การที่ผู้แทนกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมและผู้แทนกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมคนเดียวกันนี้ก็ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมด้วยเช่นกัน เป็นการขัดต่อมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ.๒๕๓๔ เพราะผู้แทนกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมซึ่งเป็นกรรมการในบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมและได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นบุคคลคนเดียวกัน และมีการลงทุนของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมในบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมด้วย

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อผู้แทนกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมซึ่งเป็นกรรมการในบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นบุคคลคนละคนกับผู้แทนกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมซึ่งเป็นกรรมการในบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม จึงไม่เป็นการขัดต่อมาตรา ๑๓ เพราะมาตรา ๑๓ บัญญัติห้ามการลงทุนในกิจการใดเฉพาะกรณีที่กรรมการของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมไปเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นกรรมการหรือเป็นผู้ถือหุ้นหรือมีส่วนได้เสียอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่ด้วย ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการนั้นเท่านั้น

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๒